

TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA FIRMADO PERANTE O MINISTÉRIO PÚBLICO EM INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO
Vice-Procurador-Geral do Trabalho

MARIA ISABEL PEREIRA DINIZ GALLOTTI
Procuradora da República

I) INTRODUÇÃO

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) prevê, em seu art. 5º, § 6º, a *composição voluntária* do conflito que deu origem à atuação do Ministério Público, mediante a assinatura, pelo inquirido, de *termo de ajuste de conduta*, no qual se comprometa a adequar sua conduta, a partir de então, às normas legais que vinha descumprindo.

Tal dispositivo legal estabelece, por outro lado, que o termo de compromisso firmado perante o Ministério Público tem eficácia de *título executivo extrajudicial*, prevendo outrossim multa pelo seu descumprimento.

O presente estudo visa, basicamente, enfrentar duas questões concernentes aos termos de ajuste de conduta firmados perante o Ministério Público do Trabalho em Inquéritos Cíveis Públicos:

a) o da *vigência* do mencionado dispositivo legal, em face da pecha de que o mesmo teria sido implicitamente vetado quando da sanção da Lei nº 8.078/90, que o acrescentou à Lei nº 7.347/85; e

b) o do *procedimento* de cobrança das multas previstas nos termos de compromisso firmados perante o Ministério Público do Trabalho.

Passemos, pois, à análise da primeira questão.

II) VIGÊNCIA DO § 6º DO ART. 5º DA LEI Nº 7.347/85

A *ação civil pública*, cuja lei de criação completou, recentemente, seus 10 anos, tem se mostrado instrumento de suma importância para a *solução mais abrangente dos conflitos sociais*, na medida em que congrega, num único processo, a defesa dos *interesses difusos e coletivos* que, fatalmente, gerariam proliferação de ações individuais, atravancando mais ainda o já assoberbado Poder Judiciário.

Mas a contribuição mais efetiva que o Ministério Público do Trabalho pode prestar à Administração da Justiça (já que desempenha “função essencial à Justiça”) não é apenas a de concentrar as demandas em defesa da ordem jurídica, mas a de evitar o recurso ao Judiciário, resolvendo administrativamente as demandas contra o desrespeito aos direitos trabalhistas, através dos *termos de compromisso* firmados perante as Procuradorias Regionais ou Geral pelas empresas, no sentido de cessarem com as práticas lesivas aos direitos dos empregados e/ou repararem os danos causados.

JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO enaltece o *caráter preventivo* de composição de conflitos que os inquéritos civis têm tido no campo da defesa do consumidor, propiciando soluções amigáveis na esfera administrativa⁽¹⁾. A conveniência dessa modalidade de solução para os conflitos laborais fica ressaltada em face dos dados alarmantes do Judiciário Laboral brasileiro: 1,5 milhão de reclamações trabalhistas por ano (em comparação com 60.000 anuais na Inglaterra e Alemanha), que levam em média 7 anos para serem definitivamente resolvidas⁽²⁾.

Ora, tal atividade preventiva de conflitos laborais tem como seu canal primordial de navegação a norma do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, que admite a *composição voluntária e abrangente* do conflito, através da assinatura de termo de compromisso perante o Ministério Público.

Através de tal termo, o inquirido se compromete a cessar com a conduta ilegal que, afetando atualmente determinados indivíduos, *ameaça potencialmente toda uma dada coletividade*, por seu caráter genérico. Com o termo, evitam-se lesões futuras, cortando-se o mal pela raiz.

A atuação preventiva do Ministério Público no campo dos conflitos sociais veio a ser colocada em xeque por assertiva constante de *nota* ao § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85 colocada por THEOTONIO NEGRÃO em sua edição do Código de Processo Civil, *verbis*:

“Art. 5º: 9. O § 6º foi acrescido pelo art. 113 do CPCon (Lei nº 8.078, de 11.9.90). Este parágrafo foi vetado mas, por engano, a publicação oficial do CDCon não o suprimiu”⁽³⁾.

A assertiva de THEOTONIO NEGRÃO baseia-se nas justificativas dos *vetos* ao § 3º do art. 82, e *parágrafo único* do art. 92, da Lei nº 8.078/90, constantes da Mensagem nº 664, que o Presidente da República enviou ao Presidente do Senado.

(1) Cfr. *Manual de Direitos do Consumidor*, Ed. Atlas — 1991 — São Paulo, págs. 186-189.

(2) Cfr. DANTON DE ALMEIDA SEGURADO, *Formas Preventivas de Solução das Questões Trabalhistas*, in LTr 58-01/17-20.

(3) *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*”, Malheiros Editores — 22ª ed. — São Paulo, pág. 590.

Observa-se que o Presidente da República *vetou* os dispositivos que se referiam ao termo de compromisso na ação em defesa do consumidor, prevista na *Lei nº 8.078/90, arts. 82 e 92*. Mas, incluído nas disposições finais da *Lei nº 8.078/90, o art. 113 foi sancionado e publicado na íntegra*, com a seguinte redação:

“Art. 113 — Acrescente-se os seguintes §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

(...)

§ 6º — Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

E o art. 113 não consta da discriminação dos dispositivos vetados, comunicada ao Senado Federal por meio da Mensagem nº 664 referida. O último artigo vetado foi o 109. Na realidade, se houve intenção de vetar também o art. 113, ela não se materializou.

Uma vez sancionado e publicado o texto de determinado dispositivo legal, ele torna-se *norma jurídica perfeita e acabada*, insusceptível de veto, mesmo que haja contradição com as razões de veto comunicadas ao Senado.

A propósito do tema, lembre-se a lição de PONTES DE MIRANDA⁽⁴⁾:

“Se o Presidente da República veta a lei, no todo, ou em parte, não pode mais promulgar o que vetou. O Congresso Nacional não deve, sequer, levar em consideração fundamentos novos para vetar. O poder sancionador exerce-se de um jacto, punctualmente. Não cabe publicarem-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admitem correções às leis que não sejam de revisão (erros tipográficos, ou de cópia), em relação à letra do projeto que foi à sanção. As declarações “vetado”, “vetada”, são declarações de vontade de veto. Só se abre exceção à entrega e publicação oficial da mensagem ao Senado Federal, para o efeito de se corrigir a publicação posterior que não esteja de acordo com o veto enviado e publicado. Qualquer publicação antes de receber o Senado Federal a mensagem do veto faz lei o que se publicou, mesmo que se afaste do que se comunicou ao Senado Federal. Seja como for, o que foi publicado é lei.”

Tendo o Presidente da República o prazo de *15 dias para vetar* projeto de lei, total ou parcialmente, e mais *48 horas para comunicar ao Senado Federal os motivos do veto* (CF, art. 66, § 1º), verifica-se que o ato que integraliza a vontade do Estado para a promulgação da lei é o veto, não integrando a lei a motivação dos ve-

(4) *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, Forense — 1987 — Rio, tomo III, págs. 187-188.

tos, pois esta constitui elemento de ciências do Senado Federal sobre as razões que levaram a Presidência da República a não sancionar o projeto de lei. Assim, o veto deve ser *expresso*, dentro do prazo constitucional de 15 dias. E veto *não se deduz* da motivação referente a outros dispositivos do mesmo projeto de lei que foram expressamente vetados.

Com efeito, o fundamento do veto de um artigo não pode ser interpretado como veto a outro artigo, mesmo que tenha este idêntica redação. O que prevalece e impõe a obrigação a todos os sujeitos à jurisdição brasileira é o *texto legal sancionado e publicado*, mesmo que evidente a intenção original do Chefe do Poder Executivo de vetá-lo no todo ou em parte.

Caso fosse necessária pesquisa aos motivos de veto de outros artigos para se concluir pela existência ou inexistência de determinado dispositivo legal, estaria consagrada a *instabilidade das relações jurídicas*. Seria necessário um processo de interpretação das razões de veto de todos os artigos de uma dada lei (imaginese o caso de um Código) para que se precisasse se um artigo sancionado e publicado não estaria contaminado pelas razões de veto de um outro. Lembre-se que as leis dirigem-se a toda população e não apenas a juristas e destinam-se exatamente a garantir a segurança e previsibilidade das relações jurídicas.

Os diversos estudiosos do Código de Defesa do Consumidor comentam o art. 113, da Lei nº 8.078/90, *elogiando a inovação* introduzida no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública, sem pôr em dúvida a vigência do dispositivo, a despeito de anotarem o veto oposto à regra de idêntico teor no corpo do Código. Entre eles podem ser citados ARRUDA ALVIM, THEREZA ALVIM, EDUARDO ALVIM e JAMES J. M. DE SOUZA (*Código do Consumidor Comentado*, RT, 1991, págs. 253-54), VICENTE GRECO FILHO (*Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor*, Coordenador Juarez de Oliveira, Saraiva, 1991, págs. 377-78), ADA PELLEGRINI GRINOVER, ANTONIO BENJAMIM, DANIEL FINK, JOSÉ GERALDO FILOMENO, KAZUO WATANABE, NELSON NERY JÚNIOR, ZELMO DENARI (*Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*, Forense Universitária, págs. 648).

Dentre comentaristas do CDC, vale transcrever a seguinte passagem da obra de JOÃO BATISTA DE ALMEIDA que não só reconhece a existência e validade do § 6º introduzido no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, mas conclui pela inutilidade do veto ao dispositivo idêntico referente às ações sobre direito do consumidor, por força do “*fenômeno de interação legislativa*” entre o CDC e a LACP:

“8.8.4. Compromisso de ajustamento como título executivo.

O projeto aprovado pelo Congresso Nacional dispunha que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (art. 82, § 3º — vetado).

Esse expediente mostrava-se de grande valia para os consumidores pois possibilitaria a solução de pendências, na via amigável ou administrativa, mediante compromisso de ajustamento. Com isso evitar-se-iam demandas judiciais, com economia de tempo e dinheiro. Não cumprido o ajuste, o interessado, suprimida a fase do processo de conhecimento, iniciaria de imediato a execução do título executivo extrajudicial (CPC, arts. 566 e segs., em especial art. 585), com a penhora imediata de bens do devedor e possibilidade concreta de ressarcimento, a curto ou médio prazo.

Apesar das vantagens para o consumidor, o dispositivo foi vetado pelo Chefe do Executivo Federal, ao argumento de que “é juridicamente imprópria a equiparação de compromisso administrativo a título executivo extrajudicial (CPC, art. 585, inc. II)”, por entender que, “no caso, o objetivo do compromisso é a cessação ou a prática de determinada conduta, e não a entrega ou a prática de coisa certa ou pagamento de quantia fixada”.

*Ao nosso ver, não prevalecem as razões do veto. Não se trata de equiparação de compromisso administrativo a título executivo extrajudicial. Trata-se — e isso parece bastante claro — de criação de um novo título executivo extrajudicial, lícito e regular, que em nada difere daquele previsto ao art. 55, parágrafo único, da Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984 (Juizado Especial de Pequenas Causas). Além do que, se a lei considera título dessa natureza o documento particular assinado pelo devedor e subscrito por duas testemunhas (CPC, art. 582, inc. II), **a fortiori** assim deveria considerar compromisso administrativo de ajustamento tomado por órgãos públicos legitimados, para cuja formação se conjugam, de um lado, a manifestação de vontade do devedor e, de outro, o respaldo da presunção de veracidade pela interveniência do órgão público. Por fim, cabe verificar que a própria lei processual considera títulos executivos extrajudiciais “todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva” (CPC, art. 585, inc. VII), categoria na qual inequivocamente se enquadra o compromisso de ajustamento.*

Apesar do veto, no entanto, o dispositivo prevalece intacto na legislação, graças ao fenômeno da interação legislativa entre o CDC e a LACP. É que o art. 113 do CDC, ao dar nova redação ao § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/95, trouxe de volta dispositivo com idêntica redação ao vetado, e que, por disposição expressa do art. 90 do CDC, tem inteira aplicação na área de defesa do consumidor.

Sem dúvida, o dispositivo será de grande relevância para o consumidor, que encontrará maior efetividade na legislação protetiva, ao obter ressarcimento em prazo muito menor do que seria razoável esperar na via do processo de conhecimento, em regra demorado e caro, ou, ainda, com a pos-

sibilidade de lograr solução de seu litígio sem recorrer à via judicial. O chilo no exercício do poder de veto, aqui, foi benéfico para o consumidor''⁽⁵⁾.

No mesmo sentido, lembre-se a lição de VOLTAIRE DE LIMA MORAES:

“Advirta-se que o veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo Federal ao § 3º do art. 82, que tinha a mesma redação desse § 6º, é praticamente ineficaz, a exemplo do que já ocorreu com o veto ao § 2º do art. 82 do Código.

Ocorre que não tendo sido vetado o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85, que agora lhe foi acrescentado pelo art. 112 da Lei nº 8.078/90, aquele dispositivo aplica-se ao Código, em razão da sincronia legal e do perfeito entrelaçamento normativo que existe entre a LACP (art. 21) e o CDC (art. 90).

Cumpra ainda salientar que as razões do veto ao § 3º do art. 82, dada venia, não tem a menor consistência jurídica, pois assim justificado: “É juridicamente imprópria a equiparação de compromisso administrativo a título executivo extrajudicial (CPC, art. 585, inc. II). É que, no caso, o objetivo do compromisso é a cessação ou a prática de determinada conduta, e não a entrega de coisa certa ou pagamento de quantia fixada.”

Em primeiro lugar, os argumentos do veto não convencem, pois já havia o precedente do parágrafo único do art. 55 da Lei nº 7.244/84, conforme acima exposto, que já concedera status de título executivo extrajudicial ao acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público; em segundo lugar, o próprio CPC já admitira, desde 1973, que “são títulos executivos extrajudiciais: VII — todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.

Ademais, o compromisso de ajustamento do parágrafo vetado estabelecia, se viesse a ser descumprido, como o faz o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85, a fixação de cominações, que poderia envolver pagamento de quantia certa, na medida em que se tratasse de valor pecuniário, portanto possível de ser cobrado mediante ação de execução, pois ao título que a embasaria fora atribuído força executiva’’⁽⁶⁾.

Tendo como certa, portanto, a existência, vigência e validade do § 6º do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, cumpre examinar agora o procedimento a ser seguido quanto à execução do título em relação aos termos de compromisso firmados perante o Ministério Público do Trabalho.

(5) A Proteção Jurídica do Consumidor, Saraiva — 1993 — São Paulo, pág. 165.

(6) Comentários ao Código do Consumidor, organizado por GERALDO MAGELA ALVES, Forense — 1992 — Rio, págs. 416-417.

III) PROCEDIMENTO DE COBRANÇA DAS MULTAS PREVISTAS EM TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA FIRMADO PERANTE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Verifica-se, pois, que o Ministério Público, como titular da ação civil pública, poderá tomar do inquirido termo de compromisso, no qual constará multa pelo seu descumprimento. Ocorrendo este, o Ministério Público poderá ajuizar *ação de execução* com base no termo de compromisso, de vez que possui força de *título executivo extrajudicial*.

No caso de defesa dos interesses difusos relativos ao meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, a Lei nº 7.347/85 (regulamentada pelo Decreto nº 92.302/86), estabelece a reversão da multa ao *Fundo Federal de Reparação de Interesses Difusos Lesados* (art. 13).

No dizer de HUGO NIGRO MAZZILLI:

*“É objetivo do fundo gerar recursos para a reconstituição dos bens lesados. Trata-se de fundo a que a doutrina chama de **fluid recovery**, ou seja, deve ser usado com certa flexibilidade para uma reconstituição que não precisa — e às vezes nem mesmo pode ser exatamente a do mesmo bem lesado (...) Ao criar-se um fundo fluido, chegou-se a maneira razoável de enfrentar o problema (...) sobrevivendo condenação o dinheiro obtido será usado em finalidade compatível com sua origem (...) o ideal, mesmo ao nosso ver, seria a criação de diversos fundos ou pelo menos diversas contas em cada fundo. Assim poderia distinguir os ingressos e as despesas, conforme os danos proviessem de lesão ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural ou a outro interesse difuso”⁽⁷⁾.*

No caso da defesa dos *interesses difusos e coletivos na área trabalhista* a aplicação da lição do ilustre promotor paulista leva à conclusão de que se deve buscar um *fundo compatível com o interesse lesado*. Nesse sentido, a multa prevista no termo de compromisso firmado perante o Ministério Público do Trabalho deve reverter a favor do *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT), instituído justamente para proteger o trabalhador contra os males do desemprego.

O FAT foi criado pela Lei nº 7.998/90 para o custeio do *seguro-desemprego* (art. 10), tendo como principais receitas as contribuições do PIS/PASEP e de multas aplicadas aos contribuintes ou àqueles que desobedecerem a legislação incidente (arts. 11 e 25), estas últimas calculadas anteriormente em BTN a atualmente em UFIR.

Atualmente, o FAT socorre, através do seguro-desemprego, quase 400.000 trabalhadores desempregados no Brasil, propiciando um ingresso médio de 1,39 sa-

(7) A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, RT — 1988 — São Paulo, págs. 173-174.

lários-mínimos a esses trabalhadores. No entanto, os recursos arrecadados através do *PIS/PASEP*, que também devem atender ao pagamento do abono anual a toda a massa trabalhadora, são insuficientes para atender às necessidades da massa trabalhadora desempregada, em período de recessão econômica pelo qual o Brasil passa ultimamente.

Assim sendo, a destinação das multas previstas nos termos de compromisso firmados perante o Ministério Público Laboral ao FAT garantiria, da forma mais adequada, a *reparação dos danos decorrentes do descumprimento da legislação trabalhista*.

Sendo o *FAT* um fundo alimentado basicamente por *contribuições sociais (PIS/PASEP)*, os valores a ele destinados, acaso não pagos pelos devedores, são cobrados judicialmente pela *Procuradoria da Fazenda Nacional*, mediante lançamento do débito como *dívida ativa da União*.

A cobrança judicial da multa pela Fazenda Nacional deve ser precedida da *cobrança administrativa* da mesma pelo Ministério Público do Trabalho. Nesse sentido, o procedimento que tem sido seguido pelo *MPT* na cobrança de multas oriundas dos termos de compromisso firmados em *ICPs* é o seguinte:

a) transcorrido o prazo de adequação de conduta previsto no termo de compromisso e havendo *denúncia* da parte a quem lucrava a obrigação firmada em termo, formalizada perante o Ministério Público do Trabalho, este determina à Delegacia Regional do Trabalho respectiva que proceda à *fiscalização específica* sobre o cumprimento das obrigações assumidas no termo de ajuste, remetendo ao *MPT* relatório das diligências levadas a cabo;

b) verificado, pelo relatório da fiscalização do trabalho, que houve, efetivamente, descumprimento do termo de compromisso, é feita, pelo *MPT*, a *cobrança administrativa* da multa, procedendo-se à *notificação* do Inquirido descumpridor da obrigação, através de ofício acompanhado das guias *DARF*, para que *pague voluntariamente a multa* no prazo fixado pelo *MPT* (geralmente de 20 dias);

c) caso não haja pagamento espontâneo da multa no prazo estipulado, o *MPT* encaminha o expediente à *Procuradoria da Fazenda Nacional* para que proceda ao lançamento da mesma como Dívida Ativa da União, nos termos do art. 2º e seu § 4º, da Lei nº 6.830/80.

Assim, a cobrança do título executivo extrajudicial oriundo dos termos de compromisso firmados perante o Ministério Público do Trabalho faz-se perante a *Justiça Federal*, uma vez efetuado o lançamento do débito como *Dívida Ativa da União*.

Tal lançamento se dá por força do art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64, que prevê seja considerada como dívida ativa da União não apenas a *tributária*, mas também a *não tributária* oriunda de *multas* em favor da União, como é o caso daquela que reverta ao fundo federal constituído pelo *FAT*. E o *processo administrativo*

vo que lastreará tal lançamento (Lei nº 6.830/80, art. 41) será o *inquérito civil público*, cujas peças principais deverão ser encaminhadas, por cópia autenticada, à Procuradoria da Fazenda Nacional, para efetuar o lançamento (Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 5º).

O lançamento da multa como dívida ativa da União traz ao devedor encargos extras, decorrentes de juros e dos honorários a favor da Procuradoria da Fazenda Nacional (Decreto-lei nº 1.025/69), além de tornar o devedor incluso no *Cadastro de Inadimplentes (CADIN)*, impedindo-o, até saldar a dívida, de contratar com órgãos públicos e receber repasse de verbas ou pagamento dos mesmos órgãos.

Como se vê, o termo de compromisso firmado perante o Ministério Público do Trabalho em sede de inquérito civil público reveste-se de *especial força executória*, tendo, outrossim, o condão de solucionar espontânea e preventivamente conflitos de caráter coletivo, evitando, dessarte, o recurso massivo ao Judiciário Trabalhista para solução de conflitos individuais que proliferam e que poderiam ser congregados e resolvidos conjuntamente.